

**III CONGRESO NACIONAL DE DERECHO AGRARIO PROVINCIAL
NEUQUÉN, 28 y 29 de NOVIEMBRE de 2015**

***“DOS NUEVOS DECRETOS EN LA PROVINCIA DE SANTA FE VINCULADOS A
LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA (UNIDAD ECONÓMICA Y REGISTRO DE
CONTRATOS DE MAQUILA)”***

NANCY L. MALANOS¹

**Sumario: INTRODUCCIÓN. 1- LA UNIDAD ECONÓMICA EN SANTA FE: ALGUNAS
VISCISITUDES. 2- LA NUEVA REGLAMENTACIÓN. 3- EL REGISTRO PROVINCIAL DE
CONTRATOS DE MAQUILA. 4- CONCLUSIÓN.**

RESUMEN

La reforma introducida al Código Veleziano por la ley 17.711/1968 añadió a la noción de divisibilidad física de las cosas, la de indivisibilidad jurídica o por ley. De tal modo que a partir de ese momento la tierra tuvo un límite a su división, tanto por actos entre vivos como por causa de muerte, cuando la misma tornara antieconómico su uso y aprovechamiento. Esa misma reforma facultó a las provincias para reglamentar la superficie mínima de la unidad económica. El decreto reglamentario 3.872/2014 de la ley santafesina

¹ *Doctora en Derecho. Protitular de “Recursos Naturales y Derecho Ambiental” en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales del Rosario de la Pontificia Universidad Católica Argentina; Profesora Asociada de “Derecho de los Recursos Naturales” en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad del Centro Educativo Latinoamericano; Profesora Adjunta de “Derecho Agrario” en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario; Vocal Titular del Instituto Argentino de Derecho Agrario (IADA) y Miembro del Consejo Científico de su Revista Iberoamericana de Derecho Agrario; Secretaria General del Comité Americano de Derecho Agrario (CADA); Representante por América del Sur ante el Consejo Directivo de la Unión Mundial de Agraristas Universitarios (UMAU); Miembro Titular del Instituto de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Región Centro de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.*

9.319/1983 de unidad económica, se hace eco de los numerosos reclamos del sector agropecuario provincial.

Por otra parte, y también vinculado a la producción agropecuaria de la provincia, el reciente decreto 2.506/2015 ha creado el Registro Provincial de Contratos de Maquila.

INTRODUCCIÓN

Cuando en el año 1983 la provincia de Santa Fe sancionó la ley 9.319, se logró un notable avance en la determinación de la superficie mínima de la unidad económica por cuanto dejaba de considerarse, a tales efectos, su división departamental; un sistema que había seguido la anterior ley 8.417.

La 9.319 adoptó, en cambio, un método dinámico al dividir a la provincia en nueve regiones agroeconómicas.

Para su conformación se tuvieron en cuenta factores tales como la capacidad de uso de los suelos, los climáticos y los socioeconómicos para el desarrollo de las distintas actividades agropecuarias. A su vez, para la determinación de la unidad económica, se entendió necesario establecer nuevas pautas y se tomó como base la actividad agropecuaria corriente de cada región y el rendimiento del promedio en los últimos tres años².

Como veremos, su actual decreto reglamentario 3.872³ busca brindar respuestas a los productores agropecuarios compatibilizando los mismos con los intereses del conjunto de la comunidad santafesina.

Por otra parte, y también vinculado a la producción agropecuaria de la provincia, el reciente decreto 2.506⁴ ha creado el Registro Provincial de Contratos de Maquila.

Esta era una necesidad que se venía postergando desde 1999, año en que se sancionó la ley nacional 25.113 sobre Contrato de Maquila o de Depósito de Maquila que establece la obligatoriedad de inscribir a estos contratos en los registros públicos creados, condicionando beneficios impositivos y, además, el ejercicio de la acción de recupero de bienes de terceros, prevista en la ley de concursos y quiebras.

² Considerandos del decreto 0242/1994 sobre Reglamentación de la Unidad Económica.

³ B.O. 11 de noviembre de 2014.

⁴ B.O. 18 de agosto de 2015.

1- Como sabemos, la reforma de la ley 17.711 al Código Civil de Vélez Sársfield habilitó a las autoridades locales al dictado de sus propias normas a efectos de reglamentar la superficie mínima de la unidad económica⁵, y así lo hizo, entre otras, la provincia de Santa Fe.

El nuevo Código Civil y Comercial aborda este tema de manera similar, aun cuando, ahora, se hace referencia al “*fraccionamiento parcelario*”⁶, lo que realmente resulta desacertado habida cuenta la profusa construcción doctrinaria que existe sobre el instituto de la unidad económica no sólo relacionado con factores técnicos, económicos, sociológicos y jurídicos⁷, sino también ambientales que tienen su raigambre en la Constitución Nacional⁸.

La provincia sufrió varios intentos en torno a la derogación de su ley de unidad económica hasta que, sorpresivamente y en el año 2007, se sancionó la ley 12.740 que suspendió parcialmente la aplicación de la actual ley 9.319; es decir, una suspensión para los condominios existentes y las sucesiones en trámite de la cual resultara una situación de condominio, durante el plazo de dos años⁹.

La suspensión de la unidad económica provocó la fragmentación de los inmuebles rurales en dimensiones que no permiten ejecutar una explotación racional y sustentable, provocando una “*nefasta incidencia en el cuidado del medio ambiente*”¹⁰.

Para graficar lo dicho, y en base al muestreo del 10% de los expedientes con resolución, iniciados como consecuencia de la ley 12.749, podemos decir que 494 parcelas han quedado con una superficie menor o igual a 15 has, 213 parcelas con 15 a 30 has, 135

⁵ Art. 2326 del Código Civil ya derogado.

⁶ El art. 228 dispone que: “*Las cosas no pueden ser divididas si su fraccionamiento convierte en antieconómico su uso y aprovechamiento*”. Y finaliza diciendo: “*En materia de inmuebles, la reglamentación del fraccionamiento parcelario corresponde a las autoridades locales*”. Por su parte, en materia sucesoria, el nuevo art. 2375 señala que: “*Aunque los bienes sean divisibles, no se los debe dividir si ello hace antieconómico el aprovechamiento de las partes*”.

⁷ El factor técnico tiene que ver con la explotación racional, las condiciones de la tierra, superficie, calidad; el económico con la relación entre producción y consumo, es decir lo que produce una familia trabajando la tierra y lo que consume y necesita para subsistir y progresar; el sociológico con el hecho de tomar como unidad de trabajo a la familia tipo y el jurídico porque representa la concreción justa del derecho de propiedad. Ver: Pérez Llana, Eduardo A. Derecho Agrario, Castellví, Santa Fe, 1959, p.116.

⁸ Recordemos la cláusula ambiental del artículo 41 de nuestra Constitución Nacional que consagra el principio del desarrollo sustentable.

⁹ La suspensión abarcó el período 2007 - 2009.

¹⁰ Resultados de la aplicación de la ley 12.749, Subdirección de Suelos y Aguas del Ministerio de la Producción, Ministerio de la Producción de Santa Fe, <http://www.santafe.gov.ar/>

parcelas con 30 a 60 has y 58 parcelas con 60 has. Mirando otros gráficos surge que, luego de la subdivisión permitida, de las 317 parcelas originarias tomadas como muestra han resultado un total de 900¹¹.

Recobrada ya la vigencia total de la 9.319, los intentos de derogación de esta normativa no han desaparecido. El último se registró en el año 2012 a través de un artículo que se incluía en la ley de Reforma Tributaria de la provincia¹² y que finalmente no prosperó.

2- Habiéndose considerado los adelantos tecnológicos, las nuevas formas de producción y el desarrollo de actividades no tradicionales que tienen lugar en la provincia, a fines de 2014 se dicta una nueva reglamentación para la ley 9.319¹³.

La Unidad Económica Agraria ha quedado definida, a efectos del decreto 3.872, como *“aquella superficie mínima que se demuestre a través de un planteo productivo teniendo en cuenta la ubicación de las parcelas en las Regiones Agroeconómicas fijadas en el Anexo II, las aptitudes y características edafológicas de los suelos, el manejo racional del predio, cuya conformación posibilite la conservación del recurso, el desarrollo de la empresa agraria familiar y un proceso de reinversión para la evolución sustentable de la misma”*. Asimismo se considera que *“los predios que están físicamente separados por accidentes, sean naturales -ríos, arroyos, lagunas, entre otros-, o artificiales -trazado de caminos (nacionales, provinciales, municipales y/o comunales) autopistas, vías férreas, entre otras- serán considerados como una única unidad productiva”*; circunstancia que deberá constar en la escritura traslativa de dominio y en el plano de mensura para que esta situación sea tomada en cuenta al momento de expedir los correspondientes certificados catastrales.

¹¹ Ibidem.

¹² Se trataba del art. 30 de la ley 13.286/2012 que simplemente disponía la derogación de la ley 9.319/1999.

¹³ Su decreto reglamentario anterior era el 0242 de fecha 17 de febrero de 1994 como ya hemos visto; Supra p. 2.

Como vemos, con esta disposición se posibilita la conformación de las anheladas explotaciones agropecuarias con parcelas discontinuas mediante la anexión a distancia¹⁴.

El Ministerio de la Producción, como Autoridad de Aplicación, tiene competencia para autorizar las subdivisiones, anexionos o mejoras integrales de situaciones existentes, y frente a situaciones no contempladas en la reglamentación es la misma Autoridad la que resolverá previo análisis del caso en particular e inspección *in situ*, si ello fuera necesario.

Tratándose de divisiones de inmuebles rurales en fracciones que estén por debajo de las superficies referenciales¹⁵ fijadas por la Autoridad de Aplicación, sólo podrán autorizarse para su anexión o anexionos a otras parcelas linderas o no, siempre que:

- se constituya una o más unidad económica;
- se mejore integralmente la situación preexistente conformando, al menos en uno de los casos, una superficie igual o mayor a la original cuya división se pretende con una tolerancia en más o en menos del 15%¹⁶;
- siendo parcelas caracterizadas como minifundios y/o parvifundios, conforme a las actividades corrientes de la zona y a la capacidad productiva de los suelos, sólo se podrán subdividir a los efectos de anexarse a parcelas linderas y a los fines de lograr el reagrupamiento parcelario.

Igualmente importante resulta la disposición que exime del pago del impuesto inmobiliario rural, por el término de cinco años, a los productores agropecuarios que adquieran una nueva parcela. En este beneficio quedan únicamente comprendidos los productores agropecuarios caracterizados como ejecutores directos y personales del proceso productivo, que sean propietarios de un único inmueble rural o de un inmueble en el

¹⁴ Las distancias admitidas para la anexión de las parcelas a distancia para los departamentos de 9 de Julio y Vera es de 40 km como máximo; para San Javier, San Cristóbal, y San Justo, de 30 km como máximo; para el resto de los departamentos de la provincia, hasta 20 km como máximo. Para el cálculo se cuenta el trazado de los caminos habilitados para su tránsito, sean nacionales, provinciales, municipales o comunales, con una tolerancia más del 15%; <http://www.santafe.gov.ar/>

¹⁵ Se entiende por Superficie Mínima, aquella Superficie Referencial que la Autoridad de Aplicación fija para cada Región Agroeconómica en base a las distintas Capacidades de Uso de los Suelos y a las Actividades que en ellas se desarrollan en función de dichos suelos. La Unidad Económica Agraria se determinará técnicamente y la Autoridad de Aplicación está facultada para modificar estos parámetros a los fines de su actualización considerando los cambios que se produzcan en las técnicas agronómicas sustentables mediante el dictado de resoluciones ministeriales.

¹⁶ A su vez se tiene en cuenta el número de parcelas resultantes, la forma y capacidad productivas de estas parcelas anexadas entre sí.

poblado más cercano y que lo habiten, y no perciban otros ingresos extra-prediales como tampoco sus cónyuges.

3- Como anticipáramos, la ley 25.113 dispuso que los “*contratos agroindustriales*” referidos en la misma “*deberán inscribirse a pedido de parte en los registros públicos que se crearen en la jurisdicción de cada provincia*”, asignándose a cada provincia “*las condiciones de autoridad de aplicación local*”. Asimismo, la ley establece que ante la misma autoridad deberán registrarse “*todas las medidas cautelares que afecten los productos de propiedad de los productores agropecuarios*” elaborados con motivo de estos contratos¹⁷.

Sin adentrarnos en las consideraciones acerca de la calificación que la ley nacional hace de los contratos de maquila como contratos agroindustriales¹⁸, por exceder el marco de este trabajo, lo que sí diremos es que la falta de inscripción de estos contratos, debido a la inexistencia del registro provincial, importaba la imposibilidad de gozar de los beneficios impositivos previstos en la 25.113¹⁹ y la problemática del ejercicio de la acción de restitución de bienes de terceros prevista en el art. 138 de la ley de concursos y quiebras. Recordemos que dicho artículo se refiere a la existencia, en poder del fallido, de bienes que le hubieran sido entregados por un título no destinado a transferirle el dominio, habilitando a los terceros con derecho a la restitución, a solicitarla previa acreditación de su derecho²⁰. También recordemos que la ley 25.113 agregó un último párrafo a esta norma incluyendo “*los bienes obtenidos de la transformación de productos elaborados por los sistemas denominados „a maquila”; cuando la contratación conste en registros públicos*”.

¹⁷ Art. 7 de la ley 25.113/1999.

¹⁸ Malanos, Nancy L., De los contratos agrarios tradicionales y otros útiles para la empresa agraria a los aportes *de lege ferenda*, Tesis Doctoral, inédita, Santa Fe, agosto de 2011, p. 271.

¹⁹ ... “*En ningún caso esta relación constituirá actividad o hecho económico imponible*”.

La Resolución N° 3.099 de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) del 9 de mayo de 2011, creó el Registro de los Contratos de Maquila para Caña de Azúcar. En él deben inscribirse únicamente los contratos de maquila de caña de azúcar celebrados en el marco de la ley 25.113. Quienes están obligados son los ingenios que llevan a cabo la molienda y la inscripción se hace *on line* ingresando en la página de la AFIP y en el *link* correspondiente.

²⁰ La acreditación de su derecho será de conformidad con el art. 188 de la ley de concursos y quiebras.

Con el decreto 2.506 del pasado mes de agosto por el cual se crea, en el ámbito del Ministerio de la Producción, el Registro Provincial de Contratos de Maquila, se pone fin a estas cuestiones.

La primera de ellas evitando la doble tributación por haberse entendido que *“el producto gravado va a ser el final, cuando el productor convierta el fruto de este intercambio en otro tipo de producto final, para la venta”* y que con el Registro se logra dar *“la garantía de que efectivamente existe una operación de esta naturaleza”*²¹.

La segunda, porque con la inscripción se permite la oponibilidad del contrato a la quiebra del industrializador fallido para recuperar los bienes resultantes²².

En este Registro deberán inscribirse, *“a pedido de una o ambas partes, los contratos de depósito que tengan por objeto la distribución participativa de la transformación de los productos suministrados, sin perjuicio de denominación que se les atribuya”* y, además, todos los contratos de elaboración, compraventa, permuta y cesión *“cuya contraprestación se efectivice con productos elaborados”*²³.

El decreto también dispone los requisitos que deben contener los contratos aludidos para su registración: -nombre y/o razón social y Clave de Identificación Tributaria de las partes; -domicilios real y constituido a los fines del contrato; -cantidad de materia prima contratada; -lugar de procesamiento; -porcentual de participación o kilaje que las partes distribuyen entre sí; -tratándose de cesiones se deberá indicar cuantificadamente la

²¹ Opinión de Carlos Fascendini, Ministro de Producción de Santa Fe, en oportunidad de la firma del decreto 2.506/2015.

Hasta la sanción del decreto bajo análisis, el *“intercambio”*, como lo llaman en el Ministerio de la Producción de la provincia, era tomado por el fisco provincial como dos operaciones: *“una de venta y otra de compra”*.

El fisco de la provincia planteaba, en sus requerimientos a los contribuyentes que, ante un contrato de maquila no inscripto, el industrial debía ser considerado como un locador de obra que realizaba un pago en especie y por ende resultaba gravado por el IVA -por ser tal la figura contractual que subsume a la entrega de materias primas realizada por el productor para su transformación por el industrial, a cambio de un pago en especie de una parte del producido- y el productor proveedor de la materia prima, frente al mismo impuesto, era considerado como un vendedor; ver: Colombres, Federico J. A., La exención impositiva a los contratos de maquila y su operatividad frente a la falta de registración y de fecha cierta del contrato, <http://www.colombresabogados.com.ar/pdf/exencion-contrato.pdf>

²² López de Zavallía, Fernando J., citado por Alferillo, Pascual Eduardo, “La maquila agropecuaria (ley 25.113) en la industria vitivinícola” en La Ley Gran Cuyo, Voces Jurídicas, Año 5, Número 3, Junio de 2000, p. 280.

²³ Art. 1 del decreto 2.506/2015. Además, el art. 2 establece que podrán inscribirse *“los mandatos de comercialización, las cesiones de derechos y todos los demás instrumentos, públicos o privados, que impliquen una transmisión de los derechos emergentes de los contratos a que se refiere el artículo anterior”*.

extensión del derecho objeto de la misma y acompañar el instrumento de notificación al deudor cedido por acto público o, en su defecto, su copia autenticada; -indicación precisa e individualizada del lugar en que se depositarán los productos elaborados que correspondan al productor agropecuario; -lugar y fecha de celebración de los instrumentos y firmas de las partes.

Este mismo Registro es el que deberá tomar razón de todas las medidas cautelares que afecten a los productos de propiedad de los productores agropecuarios que hayan sido elaborados a través de los contratos mencionados, como así también las cautelares que afecten las sumas de dinero resultantes de la comercialización de dichos productos²⁴.

4- Evidentemente estamos frente a dos decretos vinculados que pretenden incentivar y defender la actividad agropecuaria santafesina.

La reglamentación de la unidad económica tiene como principal logro el de permitir anexar parcelas no linderas, resultantes de divisiones, para conformar nuevas unidades económicas; se trata de las llamadas unidades económicas agrarias discontinuas o a distancia. Una situación que ha sido posible gracias a la modernización de las maquinarias que habilitan al trabajo conjunto de las fracciones sin que se resienta la explotación racional.

Además, se tiende al reagrupamiento parcelario al prever créditos blandos, con pagos ajustados a la productividad, con tasa subsidiada o cero, para ser utilizados en la compra de la o las parcelas indivisas del condominio del cual los productores sean parte, como también para la adquisición de otra parcela con el objeto de constituir su única unidad económica o mejorar integralmente la situación preexistente.

En el caso de los contratos de maquila y la creación de su Registro, si bien se ha reconocido que los mismos no son de uso frecuente en la provincia, con la sanción de este decreto, se busca, además del logro de los beneficios explicados, dotar al productor agropecuario y al industrial de una herramienta útil. Al primero, permitiéndole agregar valor a su producción y la posibilidad de disponer del producto final industrializado en el

²⁴ Art. 4 del decreto 2.506/2015 en consonancia con lo que señala el art. 7 *in fine* de la ley 25.113/1999.

momento y del modo que más le convenga. Al procesador, para proveerlo de la materia prima necesaria para la utilización de su capacidad instalada sin la necesidad de contar con importantes cantidades de dinero para su adquisición.